

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

– Sektion Rechtswissenschaft –

Nr. 336

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professor Dr. Daniel Tarschys

Generalsekretär des Europarates,

Straßburg

Wandel in Mittel- und Osteuropa und die Stellung des Europarates

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 7. Mai 1996

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der ASKO Europa-Stiftung.

1996 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,- DM

Wandel in Mittel- und Osteuropa und die Stellung des Europarates

Die europäische Einigung befindet sich gegenwärtig in einer einmaligen, noch nicht gekannten Phase der neueren europäischen Geschichte.

Die Schaffung und Festigung eines demokratischen Raumes vom Atlantik bis zum Pazifik ist ein mutiges und schwieriges Unterfangen. Sie stellt eine Herausforderung dar an die Völker, an die von ihnen legitimierten Regierungen und an das Netzwerk multilateraler Zusammenarbeitsstrukturen, denen sie angehören und bietet die bis vor kurzem noch unerhoffte Möglichkeit, einen auf Konsens gerichteten Friedensraum solchen geographischen Ausmaßes zu sichern.

Was im Jahre 1945 ein berechtigter Traum für alle Völker Europas war, kann heute durch den politischen Wandel in Mittel- und Osteuropa für Gesamt-Europa zur Realität werden.

Der Europarat durchlebt diesen Wandel mit einer in der 47jährigen Geschichte der Organisation nicht gekannten Intensität.

Man spricht viel von der möglichen Erweiterung europäischer und atlantischer Institutionen. Der Europarat praktiziert sie bereits seit sechs Jahren. Am 5. Mai 1989, dem 40sten Jahrestag seines Bestehens, umfaßte der Europarat 23 Mitgliedstaaten. Heute, im Mai 1996, sind es bereits 39 Mitgliedstaaten und in Bälde 40, denn am 24. April 1996 hat die Parlamentarische Versammlung ein positives Votum zum Beitritt Kroatiens abgegeben, das dem Ministerkomitee noch zur Beratung vorliegt. Davon sind 16 mittel- und osteuropäische Staaten.¹ Dazu zählt Rußland, das am 28. Februar 1996 der Organisation beiträt.

Diese Entwicklung ist in keiner Weise vergleichbar mit dem "natürlichen" Wachstum der Organisation zwischen 1949 und 1989, als sie von 10 Gründungsmitgliedern auf 23 anwuchs. Dies gilt für die politische Be-

¹ Nach Erlangung seiner staatlichen Eigenständigkeit trat auch Andorra am 10. November 1994 dem Europarat bei.

deutung dieser beiden Wachstumsprozesse und auch für die Anforderungen, die an die künftige Effizienz und Glaubwürdigkeit des Europarates gestellt werden. Bei letzterem liegt das Schwergewicht in der Behandlung meines heutigen Themas.

Es erscheint mir daher angebracht, einen kurzen historischen Rückblick auf die Stellung und Rolle des Europarates in der europäischen Nachkriegsordnung vorzunehmen, bevor ich mich den Entwicklungen nach dem ideologischen Umbruch der Jahre 1989/90 zuwende.

I. Der Europarat als Sockel des europäischen Zusammenwachsens

Der Europarat war der erste konkrete Versuch eines politischen Neuanfangs in Europa nach den katastrophalen Auswirkungen zweier Weltkriege. Er erfüllte zwar nicht die Erwartungen der Protagonisten des Haager Kongresses aus dem Jahre 1948, die auf die Schaffung supranationaler Instanzen der künftigen Vereinigten Staaten von Europa gehofft hatten. Seine Gründungsväter gaben ihm aber eine klare politische Mission auf den Weg, die ihm als multilaterale Instanz eine größere Autorität vermittelte als dem in den Wirren der Zwischenkriegsjahre gescheiterten Völkerbund.

Der Europarat stand im Jahre 1949 am Anfang der europäischen Zusammenarbeit und Integration. Mit den für eine Mitgliedschaft unabdingbaren Voraussetzungen der pluralistischen Demokratie, der Menschenrechte und des Rechtsstaates schuf er die Leitlinien eines demokratischen Europas.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (1950) und der Straßburger Gerichtshof, die Europäische Kulturkonvention (1954), die Europäische Sozial-Charta (1961), das Europäische Arzneibuch (1964), die Berner Konvention zum Schutz der Umwelt (1979), die Madrider Rahmen-Konvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (1980), die Rahmen-Konvention zum Schutze nationaler Minderheiten (1995) und 150 andere Abkommen konsolidierten die Grundfesten der demokratischen europäischen Staatengemeinschaft.

Diese Schaffung "europäischer Substanz", bei der die Rechtsharmonisierung eine besonders wichtige Rolle spielt, vollzieht sich in der Hauptsache durch eine klassische zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen Vertretern und Experten der Außen- und Fachministerien.

Als zweites tragendes Organ des Europarates sah das Statut des Jahres 1949 die Parlamentarische Versammlung vor. Dies war eine glückliche Innovation, Parlamentarier zu Mitakteuren internationaler Beziehungen zu machen. Als Abgeordnete in den Mitgliedstaaten verfügen sie gleichzeitig über ein nationales Mandat. Die Parlamentarische Versammlung war in den fünfziger Jahren eine ideale öffentliche Plattform für neue und weiterreichende Europainitiativen. Sie hat diese Rolle als Vordenker und politischer Vorreiter im Rahmen des Europarates in der Folge beibehalten. Sie war auch wesentlich an der Öffnung der Organisation nach Osten beteiligt.

Mitte der fünfziger Jahre wurde dazu eine Ständige Konferenz der gewählten Vertreter der Gemeinden und Regionen der Mitgliedstaaten geschaffen: der heutige Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas.

Seit 1951 haben auch nicht-staatliche Organisationen einen Konsultativ-Status beim Europarat.

Dies machte den Europarat zu einer umfassenden, für die demokratische europäische Gesellschaftsordnung repräsentativen Organisation breitester und grundlegender Zusammenarbeit. Er war damit auch eine politisch-ideologisch ausgerichtete Organisation, die für Werte einstand, die das Mißtrauen und die Ablehnung der Regime des sowjetisch beherrschten Teiles Europas erregten. Von ihnen wurde der Europarat als Bastion des kalten Krieges gebrandmarkt, weil er all das förderte, was totalitärem Machtanspruch entgegenlief und das kollektive Paradies auf Erden durch individuelle Freiheiten in Frage stellte.

Der Europarat war in der Tat die Organisation, die durch die bereits angesprochene Breite seiner Aktionsebenen - sowie durch die Schaffung eines europäischen Rechtsraumes und seine praktischen Arbeiten die Grundlagen für ein Europa in Freiheit und Vielfalt legte - zunächst gegenseitiges Verständnis und Vertrauen schaffend, danach durch gemeinsam

ausgearbeitete Abkommen gemeingültige Grundwerte und Standards in allen Bereichen des täglichen Lebens erarbeitend. Und schließlich alle Formen der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fördernd, um damit den so oft sakrosankten Grenzen ihre Bedeutung zu nehmen. Letzteres ist von besonderer Bedeutung. Ein Europa, das regional über nationalstaatliche Grenzen hinweg zusammenwächst und gemeinsame politische, wirtschaftliche und kulturelle Realitäten schafft, ist ein sicherer Weg, da es die direkt betroffenen Bürger am stärksten miteinbindet. Dies waren die Erfolgsrezepte des nicht einfachen Weges hin zu mehr Europa, der auf den politischen, wirtschaftlichen und moralischen Trümmern des zweiten Weltkrieges begonnen hatte.

Der dabei vom Europarat gesammelte Erfahrungsschatz und das tatsächlich Erreichte auf allen Ebenen multilateraler, bilateraler und regionaler Zusammenarbeit ist von großem Nutzen für den seit 1989/90 eingeschlagenen Weg nach einem neuen Europa.

Es ist auch bezeichnend, daß trotz - oder gerade wegen - des Stigmas der Vergangenheit einer Organisation des kalten Krieges, die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sich sofort ab Ende 1989 dem Europarat zugewandt haben mit der Frage nach Unterstützung bei der Konzipierung und Umsetzung der Reformen und bald auch mit dem Wunsch nach schnellstmöglicher Mitgliedschaft.

II. Der ideologische Umbruch 1989/90: der Europarat und das gemeinsame europäische Haus

Im Vergleich mit anderen Organisationen hat der Europarat mit der Erweiterungsfrage keine Schwierigkeiten. Die Einbeziehung aller europäischer Staaten in seine Arbeiten liegt in seiner 1949 festgelegten statutarischen Mission. Und seit 1990 konnte er diese Mission endlich für den gesamten europäischen Raum erfüllen.

Versuche in der Vergangenheit, mögliche praktische Zusammenarbeit in ideologisch weniger belasteten Bereichen mit dem einen oder anderen Land Mitteleuropas in die Wege zu leiten, waren regelmäßig an einer Verschlechterung der politischen Großwetterlage gescheitert. Dies waren

hauptsächlich die Niederschlagung des Prager Frühlings im Jahre 1968 und der sowjetische Einmarsch in Afghanistan Ende 1979.

Die sich abzeichnende ideologische Aufweichung in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas seit Mitte der achtziger Jahre eröffnete wieder neue Perspektiven. Dies betraf vor allem Polen und Ungarn, mit denen der Generalsekretär des Europarates mit dem Segen des Ministerkomitees offiziöse Kontakte aufnehmen konnte (1987/88).

Parallel dazu nutzte auch die Parlamentarische Versammlung ihren politischen Handlungsfreiraum zu Besuchen in diesen Ländern und zu Einladungen von Politikern aus diesen Ländern zu Aussprachen auf Ausschußebene nach Straßburg.

Einmal mehr spielte die Parlamentarische Versammlung ihre politische Vorreiterrolle. Um im Gange befindliche Reformbewegungen mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu fördern, schuf sie im Juni 1989 einen Gästestatus für Vertreter der parlamentarischen Körperschaften aus Reformstaaten Mittel- und Osteuropas. Sie erhielten die Möglichkeit, an allen Arbeiten der Parlamentarischen Versammlung - im Plenum und in den Fachausschüssen - teilzunehmen, allerdings ohne Stimmrecht. Die Vertreter dieser Staaten sollten so mit der Arbeitsweise und den Spielregeln parlamentarischer Demokratien vertraut gemacht werden. Es handelte sich zu diesem Zeitpunkt um Jugoslawien, Polen, Ungarn und die Sowjetunion.

Zur gleichen Zeit, nämlich für den 6. Juli 1989, hatte die Parlamentarische Versammlung Präsident *Gorbatschow* zu einer Ansprache vor dem Plenum nach Straßburg eingeladen. Dieser hat sich in einer politisch bemerkenswerten Rede zum demokratischen Grundkonzept des Europarates bekannt und ihn als einen tragenden Pfeiler in der Konstruktion eines europäischen Hauses bezeichnet. Er hatte ebenfalls bemerkt, daß die Sowjetunion von diesen demokratischen Grundwerten noch erheblich entfernt sei, aber auf eine Zusammenarbeit mit dem Europarat hoffe, um den inneren Reformkurs zu beschleunigen. Diese Botschaft wurde sehr wohl gehört, denn noch am gleichen Tage traf Präsident *Gorbatschow* mit der Troika des Ministerkomitees zusammen, den damaligen Außenministern

der Niederlande, Norwegens und Portugals. Es wurde vereinbart, ein Zusammenarbeitsprogramm auszuarbeiten, das die Unterstützung des Europarates beim Fortschritt der demokratischen Reformen in der Sowjetunion vorsah.

Politisch war es vielleicht noch bedeutender, daß Präsident *Gorbatschow* dieses Bekenntnis zum europäischen Haus und dem Europarat am 1. August 1989 vor dem Obersten Sowjet in Moskau wiederholte und bestätigte. In jedem Fall war *Gorbatschows* Auftritt in Straßburg ein politisches Signal für alle Reformkräfte in der Sowjetunion und anderswo in Mittel- und Osteuropa. Lag er doch drei Monate vor der Entscheidung Ungarns, die DDR-Bürger in die Freiheit zu entlassen und vier Monate vor dem Fall der Mauer in Berlin.

III. Öffnung und graduelle Erweiterung vom Atlantik bis zum Pazifik

Als dann im Herbst 1989 aus den vereinzelt Reformbemühungen ein allgemeiner politischer Umbruch wurde, erklärte sich der Europarat sofort bereit, seinen Beitrag zum Wandel zu leisten.

Verfassungsreformen, Angleichung der Rechtsnormen an die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention, Menschenrechtserziehung, Trainingsprogramme für die Mitglieder aller Stufen der Justizbehörden - vom Gefängniswärter bis zum Generalstaatsanwalt -, Reformen des Justizvollzugs, Organisation freier Wahlen, Gesetzgebung im Medienbereich, Aufbau demokratischer Strukturen - beginnend auf der Gemeindeebene -, Entwicklung einer zivilen Gesellschaft, Handhabung von Minderheitenrechten, Förderung vertrauensbildender Maßnahmen und vieles andere mehr gehörten und gehören noch heute zu den Inhalten der Unterstützungsprogramme des Europarates.

Diese seit Ende 1989 unter dem Namen *Demostenes* lancierten Programme sind länderspezifisch gestaltet, um den jeweiligen Prioritäten und Notwendigkeiten gerecht zu werden.

Bei der Formulierung und Durchführung der Programme stützt sich der Europarat auf die aktive Mithilfe des ihm langjährig verbundenden Netz-

werkes von Experten aus nationalen Fachministerien, Universitäten und anderen Fachinstitutionen sowie aus dem weiten Kreise der nicht-staatlichen Organisationen.

Dazu zählt auch insbesondere die dem Europarat eng verbundene Venedig-Kommission *Demokratie durch Recht*. Sie konzentriert sich auf Verfassungsfragen, die Förderung des Verständnisses der Rechtskultur, die Entwicklung und Stärkung demokratischer Institutionen und auch auf Minderheitenfragen.

Die Besonderheit der Europaratsprogramme liegt darin, daß sie von vornherein mit dem Ziel konzipiert werden, den Weg zur Vollmitgliedschaft für die neuen Demokratien zu beschleunigen.

Diese Vollmitgliedschaft im Europarat ist für die einen ein wichtiger Schritt auf dem Weg "zurück nach Europa" und für die anderen ein erster Schritt "nach Europa".

In den letzten sechs Jahren haben, wie bereits erwähnt, 15 dieser Länder den Beitritt vollziehen können². Dazu muß, wie ebenfalls erwähnt, auch in Bälde Kroatien gezählt werden. Zwei weitere Staaten Mittel- und Osteuropas (Belarus, Bosnien und Herzegowina) sind Beitrittskandidaten und haben Gästestatus in der Parlamentarischen Versammlung. Sie sind auch alle voll mitarbeitersberechtigte Signatarstaaten der Europäischen Kulturkonvention, was etwa 40 % der zwischenstaatlichen Arbeiten des Europarates betrifft.

Der Europarat hat augenblicklich noch keine Beziehungen mit der Föderativen Republik Jugoslawien³.

Um das geographische Bild der Beitrittskandidaten zu vervollständigen, müssen auch Armenien, Azerbeidjan und Georgien erwähnt werden. Die-

² Albanien, Bulgarien, "Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien", Estland, Lettland, Litauen, Moldova, Polen, Rumänien, Rußland, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republick, Ukraine, Ungarn.

³ Der Europarat hatte im Herbst 1991 jegliche Zusammenarbeit mit den Belgrader Behörden der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien abgebrochen.

sen Kandidaten steht grundsätzlich die Beitrittsmöglichkeit offen. Die Parlamentarische Versammlung prüft die Frage des Gästestatus für diese Länder. Armenien verfügt über diesen Status seit Februar 1996.

Die Perspektive eines demokratischen Europa vom Atlantik bis zum Pazifik fand auch ihre feierliche Kodifizierung in der Annahme durch die KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) der *Pariser Charta für ein neues Europa* im November 1990.

Die KSZE, die sich danach selber in OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) umbenannte und umstrukturierte, hat damit *Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit* als Leitlinien ihrer Mitgliedstaaten für ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit proklamiert.

Die Europaratsideologie des Jahres 1949 war zur europaweiten Norm erhoben worden. Der Europarat konnte daher in der Pariser Charta nur mit Freude eine Bestätigung seiner eigenen bereits über vier Jahrzehnte dauernden Tätigkeiten sehen sowie einen Ansporn dazu, sie in ganz Europa umfassend voranzutreiben.

IV. Demokratische Sicherheit als unabdingbare Komponente europäischer Stabilität

Die in den ersten Jahren nach 1989 pragmatisch praktizierte Öffnung des Europarates erhielt im Oktober 1993 präzise Leitlinien. Diese legten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten in ihrer gemeinsamen Erklärung anlässlich des Wiener Gipfels fest. Sie ordneten dabei auch die Rolle des Europarates in den Gesamtrahmen der europäischen Zusammenarbeit ein und zwar im Konzert mit den anderen Institutionen und Organisationen. Sie unterstrichen, daß alle Mitgliedstaaten der pluralistischen und parlamentarischen Demokratie, der Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte, dem Rechtsstaat und einem durch seine Vielfalt bereicherten gemeinsamen kulturellen Erbe verbunden seien. Dadurch kann *Europa ein weiter Raum demokratischer Sicherheit werden*. Sie gaben ihrer Entschlossenheit Ausdruck, sich voll des politischen Forums zu bedienen, welches das Ministerkomitee und die Parlamentarische Ver-

sammlung bieten, um gemäß den Zuständigkeiten und in Übereinstimmung mit der Mission des Europarates die Stärkung der demokratischen Sicherheit in Europa zu fördern.

Der politische Dialog innerhalb der Organisation wird einen wertvollen Beitrag zur Stabilität des Kontinents leisten. Dies wird umso besser gelingen, wenn die Organisation in der Lage ist, diesen politischen Dialog mit allen europäischen Staaten aufzunehmen, die den Willen geäußert haben, die Grundsätze des Europarates zu achten.

Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen die Politik der Öffnung und der Zusammenarbeit gegenüber allen Ländern Mittel- und Osteuropas. Sie erklärten, daß der Europarat die europäische politische Institution verkörpert, die vorzüglich in der Lage ist, die Demokratien Europas, die sich von der kommunistischen Unterdrückung befreit haben, gleichberechtigt in ständige Strukturen aufzunehmen. Deshalb ist ihr Beitritt zum Europarat ein zentrales Element in der europäischen Konstruktion, die auf den Werten dieser Organisation fußt.

Die Bedeutung, die die Wiener Erklärung der demokratischen Sicherheit als Stabilitätselement für den gesamteuropäischen Raum beimißt, ist bemerkenswert. Demokratische Sicherheit wird damit allgemein als gleichberechtigter Stabilitätsfaktor neben militärischer Sicherheit und Wirtschaftswachstum anerkannt.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß der im März 1995 von den OSZE-Mitgliedern in Paris angenommene *Europäische Stabilitätspakt* sich auf die Wiener Erklärung beruft und die Bedeutung des Europarates, seiner Grundwerte und seiner Vertragswerke für die Vertiefung gut nachbarschaftlicher Beziehungen herausstrich.

Der Wiener Gipfel hat die politische Bedeutung der Öffnung des Europarates gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas unterstrichen.

Er hat aber auch die Bedeutung der Beitrittsvoraussetzungen klargestellt.

Die Regierungen ergänzten damit eine bereits von der Parlamentarischen Versammlung eingenommene Haltung.

Die Parlamentarische Versammlung spielt eine ganz entscheidende Rolle im Beitrittsverfahren. Das Ministerkomitee übermittelt ihr jeden Beitrittsantrag zur Überprüfung und Stellungnahme.

Mit zunehmenden Beitrittsverfahren von Staaten, die noch Defizite im Fortschritt innerer demokratischer Reformen aufwiesen, erachtete die Versammlung es für notwendig, daß die Kandidatenländer neben den allgemeinen Aufnahmebedingungen (Garantie der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Anerkennung des Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 4 des Statuts) zusätzliche Verpflichtungen einzugehen hätten. Diese sollten den unterschiedlichen Situationen und den länderspezifischen Problemen Rechnung tragen.

In Übereinstimmung mit den Regierungen der Beitrittsländer hatte die Versammlung 1993 bereits vor der Aufnahme der Slowakei und Rumäniens Auflagenkataloge formuliert, die in einem bestimmten Zeitraum nach dem Beitritt zu erfüllen waren.

Im Juni 1993 hatte die Versammlung ebenfalls entschieden, die Einhaltung dieser Verpflichtungen einem Prüfungsverfahren zu unterwerfen (*Monitoring*).

Die Wiener Erklärung vom Oktober 1993 formulierte von seiten der Mitgliedsregierungen folgende Beitrittsvoraussetzungen:

- * der antragstellende Staat muß seine Institutionen und seine Rechtsordnung in Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates und der Achtung der Menschenrechte gebracht haben;
- * die Volksvertreter müssen auf dem Wege freier, gleicher und allgemeiner Wahlen bestimmt werden;
- * die Garantie der Meinungsfreiheit, insbesondere der Medien, der Schutz der nationalen Minderheiten und die Achtung der Grundsätze des Völkerrechts müssen entscheidende Kriterien bei der Beurteilung jeder Bewerbung sein;

- * die Verpflichtung, die Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen und binnen kurzer Frist die Gesamtheit ihrer Kontrollbestimmungen anzuerkennen, ist wesentlich.

Die Staats- und Regierungschefs drückten auch ihre Entschlossenheit aus, die uneingeschränkte Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch *alle* Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Ein solches regelmäßiges *Monitoring*-System ist inzwischen entschieden worden und befindet sich gegenwärtig in der ersten Durchführungsphase.

V. Sicherung der Erweiterung durch Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses in Mittel- und Osteuropa

Dies bringt mich zu dem wohl schwierigsten Teil des heutigen Themas, nämlich zu der Frage, inwieweit die sich rapide vollziehende Erweiterung des Europarates nicht die Gefahr einer Verwässerung der Grundwerte der Organisation bedeutet und damit ihre *raison d'être* in Frage stellt.

In der Tat ist der Euphorie der ersten Monate und Jahre nach dem Umbruch eine gewisse Ernüchterung, ja sogar eine gewisse Angst davor gefolgt, das bisher Erreichte an europäischem Zusammenhalt aufs Spiel zu setzen.

1. Trugbild der Demokratie in Mittel- und Osteuropa?

Diese Befürchtung wird unter anderem auch dadurch genährt, daß gewisse Tendenzen in Teilen Mittel- und Osteuropas den Anschein erwecken, eine Rückentwicklung sei an die Stelle des Fortschritts zu mehr Demokratie und Rechtsstaat getreten.

Kritische Beobachter sprechen gar von der Entstehung eines demokratischen Trugbildes in einer Vielzahl der postkommunistischen Länder⁴.

⁴ Gatti, Charles, The Mirage of Democracy, in: Transition, 22 March 1996.

Als äußeres Zeichen dafür steht in mehreren Ländern die Abwahl der Vertreter der politischen Reformbewegungen der ersten Stunde und das politische *comeback* von Gruppierungen, die den früheren Machtstrukturen nahe standen. Diese bekennen sich allerdings in der Regel zur Einhaltung des eingeschlagenen Reformkurses.

Eine Mehrheit der Wählerschaft sieht den Systemwechsel als nicht erfolgreich an. Die Dividenden der Freiheit sind in der Regel noch nicht die Verbesserung ihrer wirtschaftlich und sozialen Lage, sondern im Gegenteil ein verminderter Lebensstandard, Arbeitslosigkeit und ansteigende Kriminalität. Dies kann bis zur Ablehnung des Wertesystems der westlichen Demokratien führen, da allem Anschein nach die Umwandlungen seit 1989/90 in manchen Ländern keinen Gewinn für das tägliche Leben gebracht haben. Damit bestätigt sich die wohlbekannte Erfahrung, daß, wenn die Wirtschaft nicht floriert, die Demokratie nicht wirkliche Wurzeln fassen kann.

Wir können aber ebenfalls einen gewissen Widerspruch darin feststellen, daß ein Großteil der Bevölkerung keinen radikalen Übergang wünscht, aber auch nicht den vollen Weg zurück in die ehemaligen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse will.

Dies öffnet den politischen Kräften das Tor, die sich auf das Allgemeinwohl und die Ordnung berufen und für minimale Reformen eintreten.

In die uns geläufige Sprache alteingespielter pluralistischer Demokratien übersetzt, könnte das auch so erklärt werden: Unzufriedenheit und damit eine kritische Haltung der Regierung gegenüber artikulieren sich nicht in einem durch Wahlen erfolgten Machtwechsel zwischen alternativen politischen Familien oder Gruppierungen, sondern in Mittel- und Osteuropa heißt es bis heute noch oft, daß die Wahl beschränkt ist zwischen meist zersplitterten, wenig organisierten demokratischen Kräften und halb-autoritären, populistischen oder ex-kommunistischen Kräften.

Bei uns findet der Wunsch nach einer politischen Alternative normalerweise in einem Votum für einen demokratischen Machtwechsel seinen Ausdruck. Dort wird als Konsequenz der früheren politischen Kultur in der Regel das Votum für eine "Regierung durch Wenige" als Alternative

zu der als gescheitert geltenden "Regierung durch Viele" angesehen.

Dies kann zu vordergründig demokratischen Regimen führen, wo die freie parlamentarische Debatte erlaubt ist, solange sie keine Konsequenzen nach sich zieht; wo so etwas wie eine freie Presse toleriert wird, solange sie lediglich Teil-Politiken in Frage stellt, aber nicht das Regime als Ganzes; wo Oppositionelle sehr schnell als staatsfeindlich bezeichnet werden; wo Forderungen nach lokaler Autonomie, Dezentralisierung und Regionalisierung als Eingriffe in die staatliche Einheit gebrandmarkt werden.

Dies sind natürlich seriöse Probleme, und sie können in realpolitischer Manier nicht einfach damit abgetan werden, daß man sagt: ist halb-autoritär nicht auch gleichzeitig halb-demokratisch?

2. Die Gefahr einer Verwässerung der Grundwerte des Europarates?

Wir befinden uns noch inmitten einer Periode des Übergangs und in einem Lernprozeß. Diese Situation können wir aber nur durch Präsenz und nicht durch Distanz überwinden.

Es erheben sich allerdings auch vermehrt Stimmen, die warnen und sagen, daß das Einbinden nicht-gefestigter Demokratien in den Europarat lediglich halb-autoritäre Führungskräfte bestätigen und legitimieren würde. Es würde außerdem den Europarat schwächen, ihm seine Überzeugungskraft nehmen und damit das gesamte europäische demokratische Wertesystem in Frage stellen.

Es erscheint mir zweifelhaft, ob im Europa nach 1989 eine solche Problematik noch in der Form präsentiert werden kann wie zu Zeiten des Konfliktes zwischen zwei verschiedenen Wertesystemen in Ost und West.

Aber um keine Zweifel aufkommen zu lassen, bleibt eines völlig klar: der Europarat senkt in keiner Weise seine Werte und Prinzipien; er stellt die pluralistisch-demokratische Ordnung, den absoluten Schutz der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit als unbedingte Leitlinie nicht in Frage.

Dagegen geht es heute darum, in einer verstärkten Anstrengung *alle* reformwilligen europäischen Staaten an diese Werte und Standards heranzuführen.

Die Kassandrarufer waren natürlich besonders stark im Zusammenhang mit dem Beitritt Rußlands und auch kürzlich im Rahmen der Debatte zum kroatischen Beitritt. Der Menschenrechtsverteidiger *Sergei Kowaljow* - einer der vehementesten Kritiker des russischen Verhaltens in Tschetschenien - meinte, daß Rußland sowohl Unterstützung als auch Druck brauche; beides könnte durch die Mitgliedschaft im Europarat erfolgen.

In der Debatte zum Beitritt Kroatiens sprach sich der Fraktionsführer der Liberalen in der Parlamentarischen Versammlung für eine noch verlängerte Periode des Fegefeuers aus, da die demokratischen Defizite in der Haltung der gegenwärtigen Regierung noch zu groß seien. Der Sprecher der Liberalen Kroatiens, die in scharfer Opposition zur Regierungsführung stehen, plädierte mit Überzeugungskraft für die sofortige Aufnahme seines Landes, da dadurch die demokratische Entwicklung gefördert würde.

Das politische Erfordernis der Erweiterung des Europarates scheint außer Frage zu stehen.

Man kann auch nicht von unbedachten Entscheidungen sprechen, was die häufig kritisierten Fälle Rußland und Kroatien angeht. Die Parlamentarische Versammlung hatte sich ihre Aufgabe nicht leicht gemacht. Beide Aufnahmeverfahren liefen über vier Jahre.

In den zuständigen Ausschüssen und im Plenum sind in den Diskussionen und Debatten keine Fragen ausgelassen, keine Problemkreise nicht angesprochen worden; es gab kein Argument und keine Warnung, die nicht artikuliert worden wären. Somit waren die mit den Entscheidungen verbundenen politischen Verantwortungen äußerst klar. Beide Abstimmungen ergaben eindrucksvolle Voten für die Aufnahme der betroffenen Länder in den Europarat. Durch diese Voten hat man den Europarat zu einer pan-europäischen Organisation gemacht. Er muß damit seinen statutorischen

Auftrag in diesem weiten geographischen Raum zum Tragen bringen.

Gemäß dem Entscheid des Wiener Gipfels soll der Europarat den europäischen Demokratisierungsprozeß sichern. Dies ist nur möglich, wenn es so gut wie keine "Ausgeschlossenen" gibt.

3. Verstärkte Kontrolle und verstärkte Hilfe zur Selbsthilfe

In der Erfüllung seiner Aufgabe muß der Europarat ein dynamisches Beziehungsverhältnis zu seinen Mitgliedern entwickeln. Dies kommt in einem Wechselspiel zwischen verstärkter Kontrolle der eingegangenen Verpflichtungen und in einer ständigen Unterstützung der noch durchzuführenden demokratischen Reformen zum Ausdruck.

Der Wiener Gipfel hatte bereits klare Richtlinien für eine regelmäßige Überwachung und Kontrolle festgelegt, die im November 1994 durch eine Erklärung des Ministerkomitees zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten ergänzt worden sind.

Auch die Parlamentarische Versammlung hat ihr seit 1993 eingeführtes *Monitoring*-System, das durch ein Berichterstatter-System garantiert wird, weiterentwickelt und verstärkt.

Während der Sitzungswoche im April 1996 hat die Versammlung Verfahren für Sanktionsmöglichkeiten verabschiedet. Sie sprach sich dafür aus, daß die Parlamentarier eines Landes, das die Grundprinzipien der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte verletzt oder die Zusammenarbeit bei der Überprüfung seiner beim Beitritt eingegangenen Verpflichtungen verweigert, das Stimmrecht verlieren oder gar von den gesamten Arbeiten der Versammlung ausgeschlossen werden können.

Vergessen wir vor allem nicht, daß die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Kontrollmechanismen nach wie vor der bedeutendste Garant demokratischer Rechte und politischer Freiheiten bleibt.

Auch das Kontrollorgan der Antifolterkonvention hat sich in den vergangenen Jahren als eine wichtige und nützliche Ergänzung in der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte erwiesen.

Der Europarat ist aber keine permanente Sanktionsmaschinerie. Er bleibt eine Vereinigung gleichgesinnter und auf kooperative Zusammenarbeit setzender Staaten, die Problemlösungen durch Dialog und durch unterstützende Maßnahmen suchen. Hier liegt auch der Ausgangspunkt für die Ausarbeitung von Programmen zur Konsolidierung der fortschreitenden Reformprozesse in den Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas.

Im Hinblick auf den Beitritt von Ländern mit geographischen Großdimensionen, nämlich Rußlands und der Ukraine, hatte ich als Generalsekretär bereits im Laufe des Jahres 1995 die Initiative für die zusätzliche Schaffung von Sonderprogrammen zur Unterstützung der demokratischen und rechtlichen Reformen ergriffen.

Die politische Notwendigkeit einer solchen Aktion steht außer Frage. In Zusammenarbeit mit der Europäischen Union sind auch erste Teilprogramme in die Wege geleitet worden. Es bedarf allerdings noch zusätzlicher budgetärer Mittel, um die Weiterführung dieser Programme für die nächsten zwei Jahre zu garantieren.

Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses durch Integration in die verschiedenen Europaratsstrukturen und Arbeitsweisen heißt auch Hilfestellung bei der Überwindung bilateraler politischer oder psychologischer Probleme.

Im geschichtsbelasteten Verhältnis zwischen Rußland und den baltischen Staaten gilt es beispielsweise dem russischen Partner klar zu machen, daß Estland, Lettland und Litauen, die zu oft und zu lange Spielball imperialer oder totalitärer Machtansprüche waren, sehr wohl das Recht auf Eigenstaatlichkeit als gleichberechtigte Mitglieder der europäischen Staatengemeinschaft haben.

Andererseits müssen wir aber auch die baltischen Staaten mit erheblichen - und vor allem russischen - Minderheiten davon überzeugen, daß den vor Jahrzehnten aus anderen Gebieten der Sowjetunion "eingewanderten" Bewohnern, wenn sie es wünschen, das Mitbürgerrecht eingeräumt werden sollte.

Es gehört zu den Grundaufgaben des Europarates, ein gemeinsames Europaverständnis zu fördern und sichtbar zu machen. Dies kann an den erheblichen Erfolgen anschaulich gemacht werden, die die westeuropäische Zusammenarbeit und Integration in den vergangenen fünf Jahrzehnten gezeigt haben. Dabei war es gelungen, geschichtliche Feindbilder abzubauen und besseres gegenseitiges Verständnis zu schaffen. Formen der Zusammenarbeit und des regionalen Zusammenlebens waren verwirklicht worden. Dadurch haben die in der Vergangenheit zu Trennungslinien gewordenen nationalen Grenzen immer mehr an Bedeutung verloren, sowohl politisch als auch psychologisch.

4. Komplementarität in der Aktion der verschiedenen europäischen Institutionen und Zusammenarbeitsstrukturen

Das Konzept des Europarates, die Länder Mittel- und Osteuropas schnellstmöglich zu integrieren, ist sicherlich richtig.

Diese Aufgabe alleine bewältigen zu wollen, wäre vermessen. Sie übersteigt im übrigen materiell bei weitem die der Organisation zur Verfügung stehenden Mittel.

Der Wiener Gipfel hatte bereits unterstrichen, daß die gesamteuropäische Zielsetzung, die demokratische Sicherheit zu fördern, eine stärkere Koordinierung der Arbeiten des Europarates mit den anderen Institutionen erfordere, die am Aufbau eines demokratischen und sicheren Europa mitwirken.

Dies entspricht ebenfalls den Forderungen nach Komplementarität und besserer Nutzung der insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen.

In diesem Sinne wurde die Zusammenarbeit mit der *Europäischen Union* begrüßt und vor allem die Entwicklung gemeinsamer Aktionen für die Länder Mittel- und Osteuropas.

Die Staats- und Regierungschefs waren der Meinung, daß eine solche Partnerschaft in immer unterschiedlicheren Tätigkeitsbereichen das spezifische und entwicklungsfähige institutionelle Verhältnis widerspiegeln sollte, das den Beziehungen zwischen den beiden Institutionen eigen ist.

In der Absicht, die demokratische Sicherheit zu fördern, traten sie auch für eine Vertiefung der institutionellen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte zwischen dem Europarat und der *OSZE* ein.

Der Komplementarität in der Aktion im Verhältnis zwischen Europarat und Europäischer Union kommt ganz besondere Bedeutung zu, wenn man von den Zielsetzungen beider Institutionen und ihrer optimalen Nutzung für die Einigung Europas ausgeht.

Das Europäische Parlament hat im Dezember 1993 in einer EntschlieÙung zur Zusammenarbeit mit dem Europarat dessen eigenständige Rolle in der Eingliederung der Staaten Mittel- und Osteuropas hervorgehoben und verstärktes gemeinsames Handeln der Europäischen Union mit dem Europarat gefordert.

Im Laufe des Jahres 1995 hat auch der Ministerrat der Union mehrfach die politische Bedeutung der Mitgliedschaft der Ukraine und Rußlands im Europarat unterstrichen und sich für einen schnellstmöglichen Beitritt ausgesprochen.

In der gegenwärtigen europäischen Umbruchsituation, die den bisher vorgegebenen Rahmen der Integrationspolitik der Union in Frage stellt, kann dies eigentlich nur folgendermaßen interpretiert werden: Schulterschluß zwischen den beiden Organisationen und mit gemeinsamen Kräften und Wissen die demokratische Konsolidierung in Mittel- und Osteuropa vortreiben, um die graduelle Eingliederung dieser Länder in die beiden Zusammenarbeitsstrukturen zu ermöglichen.

Mit den Programmen PHARE und TACIS stehen der Union erhebliche Mittel zur Verfügung, um den Reformprozeß in Mittel- und Osteuropa sowie in den GUS-Staaten zu fördern.

Der Europarat verfügt über keinerlei vergleichbare Mittel, und die Wirtschafts- und Finanzlage in den Mitgliedstaaten läßt keine nennenswerten Budgetsprünge erwarten.

Dafür hat er, wie bereits erwähnt, Programme und oft maßgeschneiderte

Konzepte für durchzuführende Reformen in diesen Ländern.

Im Sinne der Komplementarität der Interessen und bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen könnten Union und Europarat in größerem Ausmaß gemeinsam handeln.

In der Vergangenheit wurden bereits solche gemeinsamen Aktionen für Rechtsreformen und den Ausbau demokratischer Gemeindestrukturen in Albanien und in den drei baltischen Staaten in die Wege geleitet.

Ein erheblicher quantitativer Sprung ist aber notwendig, um den Erfordernissen in geographisch ausgedehnten und bevölkerungsdichten Staaten wie Rußland und der Ukraine gerecht zu werden.

Darüber besteht grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Europarat und Europäischer Union. Erste gemeinsam finanzierte Programme für die Ukraine und Rußland habe ich bereits mit dem zuständigen Mitglied der Kommission, Herrn *van den Broek*, unterzeichnen können. Dies ist allerdings ein sehr bescheidener Anfang, und ich hoffe, daß es uns bald gelingen wird, die Weiterführung und Vertiefung dieser Programme für die kommenden zwei Jahre zu sichern.

Eines sollte dabei klar sein: ein verstärktes materielles Engagement der Union erfolgt nicht um des Europarates willen; es trägt zur absolut notwendigen Erweiterung und Absicherung des demokratischen Raumes in Europa bei. Diese Sicherung ist unabdingbar für die zukünftige Entwicklung der Union, d.h. fortschreitende Erweiterung unter Beibehaltung weitestmöglicher politischer Homogenität.

Für die Länder, die bereits Mitglieder des Europarates sind, können verstärkte gemeinsame Aktionen zur Konsolidierung der demokratischen rechtsstaatlichen Strukturen und Verhaltensweisen beitragen.

Positive politische Stellungnahmen von seiten der Union zu einer beschleunigten Erweiterung des Europarates - und ich denke dabei an den kürzlichen Beitritt Rußlands - sind sicherlich gut. Verantwortungsvolles Mittragen der gemeinsam mit den neuen Partnern noch zu überwindenden Übergangsschwierigkeiten ist noch besser.

Ein solches gemeinsames Handeln würde den Ländern Mittel- und Osteuropas auch verdeutlichen, daß die Mitgliedschaft und aktive Mitarbeit im Europarat ihrer Heranführung an die Europäische Union sehr nützlich ist.

In der Vergangenheit war dies auch der Fall für Portugal und Spanien. Sie suchten nach ihrem politischen Umbruch der siebziger Jahre zunächst die Mitgliedschaft im Europarat. Erst danach konnten sie die Beitrittsverhandlungen zur EG beginnen.

Entsprechend der historischen Logik der Rollen der beiden Institutionen und ihrer gegenseitigen Beziehungen, habe ich mich auf die notwendige Komplementarität ihrer Aktionen konzentriert.

Ich habe anfangs ebenfalls die *OSZE* als eine neue Komponente der gesamteuropäischen Zusammenarbeit erwähnt. Auch hier hat die komplementäre Zusammenarbeit in den letzten Monaten zufriedenstellende Ergebnisse gezeigt.

Dies gilt augenblicklich besonders für Bosnien und Herzegowina. Die Umsetzung des zivilen Teils des Abkommens von Dayton sieht eine solche verstärkte Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat vor allem im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und dem Aufbau der notwendigen Kontrollorgane vor.

VI. Europäisches Bewußtsein schaffen

Von den traditionellen Organisationen der europäischen Zusammenarbeit und Integration ist der Europarat wahrscheinlich am stärksten vom Wandel in Mittel- und Osteuropa betroffen. Dies zeigt sich an seiner rapiden geographischen Erweiterung sowie an der damit verbundenen Herausforderung, die ihm durch seine Statuten aufgegebenen Rolle auch weiterhin mit Überzeugung ausführen zu können.

Die weitere erfolgreiche Verteidigung der Europaratsideologie ist eine Grundvoraussetzung des Zusammenwachsens von West-, Mittel- und Osteuropa.

Die Wahrung der pluralistischen und parlamentarischen Demokratie, die Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte, die rechtsstaatliche Ordnung und die Pflege des durch seine Vielfalt bereicherten gemeinsamen kulturellen Erbes sind der Sockel dieses Zusammenwachsens und Zusammenlebens.

Mitteleuropa war nach dem Ersten Weltkrieg bereits zu einem in eine Vielzahl von Mosaiksteinen staatlicher Einheiten aufgesplitterten Teil des Kontinents geworden. Die Entwicklung nach 1989 hat eine noch weitergehende Aufsplitterung gebracht.

Mit Hilfe neuer Zusammenarbeitsformen muß versucht werden, Brücken zu schlagen, wieder zusammenzufügen und vor allem einen geographischen Raum zu stabilisieren, der von inneren Konflikten geschüttelt ist. Dabei gilt es im besonderen, bestehenden und aufkommenden Nationalismen die Sprengkraft zu nehmen. Sie sind nicht unvereinbar mit der demokratischen Ordnung. Sie können, wenn man sie anerkennt und dementsprechend nutzt, positiv zur Stärkung der Demokratie beitragen.

Auch in Osteuropa, und vor allem in Rußland, gilt es von der Geschichte geprägte Verhaltensmuster abzubauen. Dazu gehört unter anderem die Überzeugung, daß ein Land das Pfand der eigenen Sicherheit nur dann in der Hand hält, wenn es seine Nachbarn an Stärke überragt.

Der Europarat kann hier seinen politisch-psychologischen Beitrag leisten. Das seit 1949 entwickelte Europaratskonzept der Rechtsharmonisierung und der immer engeren Zusammenarbeit im direkten Nachbarschaftsverhältnis im Regionalbereich und in Europa war erfolgreich in der Schaffung eines Gefühles der Zusammengehörigkeit und der Sicherheit.

Die Aufgabe ist sicherlich nicht einfach. Sie ist nicht mit der bloßen Übertragung von Fertigrezepten zu lösen. Zeit und Einfühlungsvermögen sind notwendig.

Die Unterdrückung und Zerstörung alter nationaler und politischer Traditionen durch den kommunistischen Totalitarismus haben einen oft vollständigen Mangel an geschichtlicher und politischer Kultur mit sich ge-

bracht.

Grundlegende Schriften von *Hobbes*, *Montesquieu*, *de Tocqueville* und darüber hinaus sind fast unbekannt. Den neugeschaffenen demokratischen Institutionen, Verfassungen und Rechtsnormen fehlt damit für einen Großteil der Bevölkerungen die notwendige Kontinuität mit der Vergangenheit und den damaligen politischen Strukturen.

Daraus ergibt sich ebenfalls ein verstärktes Bedürfnis für das Wiederbeleben der eigenen staatlichen Identität. Der Europarat kann dabei behilflich sein, wobei es aber auch darum geht, den Zusammenhang mit einer europäischen Identität oder einem europäischen Bewußtsein aufzuzeigen.

Es geht darum, vertrauend und überzeugend zu wirken, daß es möglich wird, gemeinsam ein "europäisches Dach" verbindlicher Rechte und allgemeingültiger Werte zu sichern.

Die Schaffung und Festigung eines demokratischen Raumes vom Atlantik bis zum Pazifik ist ein schwieriges Unterfangen.

Wir verfügen aber heute über eine solide Grundlage anerkannter Normen der Demokratie und des Rechtsstaates sowie multilateraler Zusammenarbeitsstrukturen, die sich zur Einhaltung dieser Normen verpflichtet haben. Der Umbruch der Jahre 1989/90 war ein europäischer Neubeginn. Er stellt Anforderungen an die Standfestigkeit der bestehenden Institutionen. Die neuen Gegebenheiten verlangen aber auch eine neue Dynamik.

Natürlich kann mit Recht gesagt werden, daß es Europaratsmitgliedsländer gibt, deren innere politische Situation und/oder im Gange befindlichen demokratischen Reformen noch nicht voll den Europaratsnormen entsprechen.

Aber inwieweit war die demokratische Ordnung in der jungen Bundesrepublik Deutschland gefestigt, als sie 1950 in den Europarat aufgenommen wurde? Bei der Aufnahme Portugals und Spaniens in den siebziger Jahren gab es in diesen Ländern noch keine endgültige Verfassungsordnung. Man ging damals Risiken ein. Es erwies sich als die richtige Wahl.

So kann sich heute der Europarat keinem Land verschließen, das sich zu seinen Werten und Prinzipien bekennt, freie Wahlen abgehalten hat, demokratische und rechtliche Reformen durchgeführt und sich schriftlich verpflichtet hat, noch bestehende Mängel schnellstmöglich und mit Unterstützung des Europarates zu beheben.

Der Europarat kann sich dieser Herausforderung nicht entziehen. Er erfüllt dabei seinen Gründungsauftrag und trägt dazu bei, den Nachkriegsraum einer friedlichen und freiheitlichen Gemeinschaft aller europäischer Staaten zu verwirklichen.